VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **Komisji Finansów Publicznych (nr 368)**
- **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 286)**

z dnia 28 sierpnia 2014 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Finansów Publicznych (nr 368)

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 286)

28 sierpnia 2014 r.

Komisje: Finansów Publicznych oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradujące pod przewodnictwem posła **Piotra Zgorzelskiego (PSL)**, przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, przeprowadziły:

– pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o finansach publicznych (druk nr 2667),

– pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 2668).

W posiedzeniu udział wzięli: **Hanna Majszczyk** podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownikami oraz **Rafał Szczepański** pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej „STOP Janosikowe".

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Anna Jasieńska, Dariusz Myrcha**, **Michał Nowak**, **Mariusz Pawełczyk** i **Anna Woźniak** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych oraz **Wojciech Białończyk**, **Jacek Markiewicz** i **Adam Niewęgłowski** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Szanowni państwo, proszę o zajmowanie miejsc. W imieniu swoim i pani przewodniczącej Krystyny Skowrońskiej otwieram wspólne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Finansów Publicznych. Bardzo proszę o uwagę. Witam panie i panów posłów. Witam przedstawicieli Ministerstwa Finansów na czele z panią minister Hanną Majszczyk. Witam pana mecenasa Rafała Szczepańskiego, przedstawiciela Inicjatywy „STOP Janosikowe" i wszystkich obecnych na posiedzeniu gości.

Informuję, że w dniu 25 sierpnia 2014 r. Marszałek Sejmu skierowała do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej do pierwszego czytania poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o finansach publicznych (druk nr 2667) i rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 2668). Porządek dzienny posiedzenia, dostarczony państwu posłom, obejmuje pierwsze czytanie powyższych projektów ustaw. Czy jest sprzeciw wobec zaproponowanego przeze mnie porządku dziennego? Nie słyszę. Stwierdzam, że obie Komisje przyjęły porządek dzienny.

Przystępujemy do jego realizacji. Przypominam, że pierwsze czytanie zgodnie z art. 39 ust. 1 Regulaminu Sejmu obejmuje uzasadnianie projektu przez wnioskodawcę, proponuję łączną debatę w sprawie ogólnych zasad obu projektów oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawców. Mnie, szanowni państwo, przypadł zaszczyt przedstawienia pierwszego projektu ustawy. Zatem przystępuję do tej czynności.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 marca 2014 r. stwierdził niezgodność przepisów w zakresie, w jakim nie gwarantują one województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych. Wyrok, a właściwie uzasadnienie musimy mieć cały czas na uwadze, bo przecież nasz projekt będzie sprawdzany pod kątem wypełniania tego wyroku. TK wytknął, że obecne przepisy nie zawierają jakichkolwiek regulacji zabezpieczających samorząd przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych. Dobitnym przykładem jest Mazowsze. Przypomnę tylko, że w 2010 r. przed zapłaceniem „janosikowego" miało ono najwyższe dochody na głowę mieszkańca w kraju, a po zapłaceniu spadło na przedostatnie miejsce.

Co może chronić przed nadmiernym ubytkiem dochodów, drenowaniem regionu ponad jego możliwości? Kilka mechanizmów – po pierwsze próg ostrożnościowy. Trybunał uznał, że dotychczasowy mechanizm wyrównawczy nie zawierał regulacji zabezpieczających samorząd przed nadmiernym ubytkiem dochodów w okresie kryzysu. Zabezpieczeniem takim może być tylko próg ostrożnościowy, czyli ustalenie maksymalnego poziomu dochodów, które samorząd może oddawać innym województwom. Dziś samorządom można zabrać nawet 80% dochodów. Dlaczego? Bo płacą w tym roku, a wysokość „janosikowego" naliczana jest na podstawie dochodów sprzed dwóch lat. Skoro „janosikowe" płacone jest z dochodów bieżącego roku, do nich też powinny odnosić się progi i projekt poselski to uwzględnia. Kolejny absolutnie konieczny krok to dostosowanie wpłat do realiów. Trybunał wyraźnie wskazał, że podstawowym źródłem problemów jest niedostosowanie wysokości „janosikowego" do rzeczywistych dochodów samorządu w danym roku. Chcemy, aby wpłaty odbywały się w systemie zaliczkowym.

Co jeszcze podniósł Trybunał? Uznał, że funkcjonowanie wpłat wyrównawczo-korekcyjnych musi być rozpatrywane łącznie z systemem wyposażenia samorządu w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa ze względu na to, że tworzą jeden nierozdzielny mechanizm. I tak dochodzimy do samego algorytmu i wykorzystanych w nim wskaźników. Zanim powiem o rozwiązaniach, przedstawię problem, który w gąszczu trudnych przepisów często umyka. Otóż obecnie wyrównywanie dysproporcji pomiędzy województwami odbywa się w dwóch etapach. Pionowym, czyli MF – samorządy, i poziomym: Mazowsze – samorządy województw. Ponieważ zależało nam na przywróceniu przepisom solidarnościowego charakteru, w projekcie poselskim pojawia się Wojewódzki Fundusz Solidarnościowy. Jest to rozwiązanie, które zabezpiecza interesy regionów otrzymujących „janosikowe".

Szanowni państwo posłowie, rekomenduję wam projekt poselski, ponieważ w pełni realizuje on wytyczne TK, wychodzi naprzeciw solidaryzmowi społecznemu i naprawia dotychczasowe przepisy. Teraz, szanowni państwo, jeśli pozwolicie, oddałbym głos pani minister Hannie Majszczyk, która zaprezentuje projekt rządowy.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Hanna Majszczyk:

Dziękuję bardzo. Panie i panowie posłowie, szanowni państwo przewodniczący, Wysokie Komisje, rządowy projekt ustawy, podobnie jak przedstawiony przed chwilą projekt poselski wykonuje wyrok TK z 4 marca 2014 r., w którym to Trybunał orzekł niezgodność przepisów regulujących wpłaty województw do budżetu państwa, czyli tzw. janosikowego, ale co istotne i należy tutaj podkreślić, orzekł również niekonstytucyjność przepisów, na podstawie których dokonywany jest podział tego „janosikowego". Czyli nie jest to wyrok Trybunału odnoszący się tylko do wpłat, ale również do podziału, co oznacza, że odnosi się cały czas do poziomego wyrównywania dochodów.

Nie będę przytaczała państwu szczegółowo argumentów czy też uwag do obecnego systemu, które przeważyły za uznaniem przepisów jako niekonstytucyjnych, bo przed chwileczką powiedział o nich pan przewodniczący. Chciałabym odnieść się krótko do propozycji, jaka została zawarta w projekcie rządowym, która miałaby rozwiązywać ten problem. Zaznaczę również na wstępie, że biorąc pod uwagę kalendarium zawarte w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, po to, aby projekt mógł tak naprawdę być poprawnym konstytucyjnie, powinien on być uchwalony, podpisany przez pana prezydenta i opublikowany przed 15 października. To kalendarium, jak powiedziałam przed chwilą, wynika z przepisów o dochodach jednostek samorządu teryto-

rialnego. Zakończenie prac po tym terminie uniemożliwiłoby wykonanie obowiązków wynikających z ustawy co do przekazania informacji do województw o wysokości wpłat, jak również o wysokości subwencji regionalnej.

Odnosząc się do propozycji rozwiązań, zaproponowane w projekcie mają charakter czasowy – na okres dwóch lat. W tym okresie opracowane będą przez rząd propozycje rozwiązania kompleksowego w odniesieniu do wszystkich korporacji samorządowych. Wykonanie wyroku Trybunału w projekcie polega na ograniczeniu wpłat, bo taka jest puenta wyroku TK wskazująca mankamenty obecnego systemu, które doprowadziły w efekcie do wyegzekwowania od płatników zbyt dużych wpłat, które nie uwzględniają m.in. koniunktury gospodarczej, sytuacji finansowej, ale nie pozwalają również na realizowanie własnych zadań. Dlatego też w projekcie rządowym proponuje się podniesienie progu dochodów, od których województwa osiągające wyższe dochody będą zobowiązane do dokonywania wpłat. W propozycji podnosimy pierwszy próg z obecnego poziomu 110% dochodów w stosunku do średniej na 125%.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Szanowni państwo, prosimy o umożliwienie wypowiedzi pani minister.

Podsekretarz stanu w MF Hanna Majszczyk:

Jest również zmiana na poziomie drugiego progu, ale – co więcej – obok podniesienia progów obniżamy tutaj również kwotę nadwyżki, jaką płatnicy będą zobowiązani do wpłaty na rzecz innych województw w celu redystrybucji tzw. janosikowego. Oczywiście wyrok, jak również pierwsza propozycja ogranicza poziom wpłat przez województwa, które tych wpłat dokonują po to, aby uwzględnić wyrok Trybunału w zakresie nieuwzględniania sytuacji czy też nadmiernego poboru wpłat. Wprowadza się tutaj *cap* ograniczający wysokość wpłat i jest to 35% dochodów z okresu, jak dzisiaj liczone jest „janosikowe" z okresu „N-2", czyli sprzed dwóch lat w stosunku do okresu, w którym to „janosikowe" jest płacone. Dodatkowo uwzględniając tezy wyroku stanowiącego, że system nie powinien prowadzić do tego, iż jednostki, które otrzymują subwencję, przeskakują w poziomie dochodów na jednego mieszkańca wpłacających, proponuje się przy dystrybucji subwencji regionalnej określić maksymalny poziom, do którego to wyrównanie następuje, co pozwoli uniknąć takich właśnie sytuacji.

Projekt zawiera również rozwiązania, które mają zgodnie z wyrokiem TK uwzględniać bieżącą koniunkturę gospodarczą. Dlatego też proponuje się, aby wpłaty, które będą wyliczone zgodnie z obecnymi regułami z okresu „N-2", w sytuacji gdyby w okresach z pierwszego półrocza danego roku i drugiego półrocza poprzedniego roku w stosunku do analogicznego okresu sprzed roku poziom dochodów decydujących o wysokości wpłat był niższy o co najmniej 10%, wówczas 10% wpłat nie byłoby przekazywanych, co oznacza również, że nie byłoby dzielonych pomiędzy województwa. Oczywiście uwzględniając podstawowe założenie wyroku TK odnoszące się do niekonstytucyjności obecnych rozwiązań, czyli de facto prowadzących do obniżeniu poziomu wpłat, naturalne jest, że również wielkość kwoty przeznaczonej do podziału między inne województwa jest mniejsza.

Biorąc pod uwagę z kolei, że rozwiązania, które przedstawia rząd w projekcie, mają charakter przejściowy, zdecydowano, aby w okresie przejściowym żadne województwo nie poniosło ujemnych skutków z tego tytułu. Dlatego też w całym proponowanym systemie w projekcie rządowym proponuje się dodatkową dotację dla województw w wysokości 150 mln z budżetu, która będzie pokrywała ewentualne ujemne skutki, jakie wynikałyby z tego systemu, gdyby takiej dotacji nie było. Przy porównaniu systemu obecnie obowiązującego z systemem proponowanym w projekcie rządowym żadne województwo nie ponosi jakichkolwiek ujemnych skutków. Wyliczenia w tym zakresie zostały przedstawione w uzasadnieniu do projektu rządowego w rozbiciu na każde województwo z osobna. I tyle, dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo, pani minister. Wysokie Komisje, jeśli zechcielibyście państwo przyjąć propozycję, to chcielibyśmy tak naprawdę dyskusję na tym tematem, który jest w większości nam bardzo dobrze znany, przenieść na poziom podkomisji, która spotka się już

w środę. Zatem jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że moja propozycja została przyjęta. Nie słyszę sprzeciwu. Dziękuję serdecznie.

Szanowni państwo, teraz zamykam pierwsze czytanie. Informuję, że nie został złożony pisemny wniosek o podjęcie uchwały w sprawie… Proszę bardzo, pan mecenas.

Legislator z Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu Wojciech Białończyk:

Panie przewodniczący, chcieliśmy tylko zwrócić uwagę, że rzeczywiście zadał pan pytanie, czy nie ma sprzeciwu, ale pierwsze czytanie, jak pan na początku przeczytał przy okazji proponowania porządku dziennego, obejmuje również ogólną dyskusję o projekcie. Jeżeli więc posłowie się zgłaszają, to należałoby chyba, oczywiście tym, którzy są chętni dzisiaj wziąć udział w dyskusji, to umożliwić. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Ale pan mecenas nie siedzi za stołem prezydialnym i nie widział, żeby się ktoś zgłaszał, bo myśmy w prezydium nie dostrzegli. A, przepraszam. Kto się zgłasza? A, to proszę jeszcze raz się zgłosić, ja nie dostrzegłem. Proszę bardzo, pan poseł Żyliński, tak?

Poseł Jerzy Żyżyński (PiS):

Jestem poseł Żyżyński, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Przepraszam bardzo.

Poseł Jerzy Żyżyński (PiS):

Mam właściwie uwagę formalną, czysto językową. Otóż, generalnie się zgadzam, funkcja redystrybucyjna podatku wymaga naprawienia, regulacji. Także co do meritum, całkowicie się zgadzam, ale chciałbym zaapelować do pana przewodniczącego i do pani minister, żeby nie używać słowa „janosikowe", ponieważ jest to słowo ukute przez bardzo niedojrzałych obywatelsko ludzi, którzy chcą zlikwidować tę redystrybucyjną funkcję podatków, która jest istotą państwa. Oczywiście wymaga to naprawienia, całkowicie się zgadzam, bo to źle funkcjonuje, ale nie używajmy słowa „janosikowe", bo jeszcze raz powtarzam, ono jest ukute przez niedojrzałych obywatelsko naszych współobywateli. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo. Zamykam dyskusję i zamykam pierwsze czytanie. Informuję, że nie został złożony pisemny wniosek o podjęcie uchwały w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego. W imieniu prezydiów Komisji proponuję powołanie podkomisji nadzwyczajnej. Podkomisja mogłaby pracować w przyszłym tygodniu w środę i czwartek. Komisja rozpatrzyłaby sprawozdanie podkomisji we wtorek 9 września. Wówczas drugie czytanie mogłoby się odbyć w czasie najbliższego posiedzenia Sejmu w dniach 10-12 września.

Proponujemy w imieniu obu Komisji, aby liczyła ona 11 członków. Teraz będę czytał według klubów parlamentarnych: Platforma Obywatelska – Ligia Krajewska, Marcin Kierwiński, Krystyna Skowrońska, Marek Łapiński, Bożena Szydłowska; Prawo i Sprawiedliwość – Marcin Witko, Andrzej Szlachta; Polskie Stronnictwo Ludowe – Piotr Zgorzelski; Sojusz Lewicy Demokratycznej – Jacek Czerniak; Solidarna Polska – Jan Ziobro; Twój Ruch – Tomasz Makowski. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, stwierdzę, że obie Komisje powołały podkomisję nadzwyczajną. Nie słyszę sprzeciwu.

Stwierdzam, że zgodnie z art. 40 ust. 4 Komisje podjęły uchwałę o wspólnym rozpatrzeniu projektów ustaw z druków nr 2667 i 2668 i o sporządzeniu wspólnego sprawozdania. Sprzeciwu nie słyszę. Stwierdzam, że Komisje podjęły uchwałę o wspólnym rozpatrzeniu projektów.

Zamykam nasze posiedzenie i proszę teraz członków podkomisji do stołu prezydialnego w celu ukonstytuowania się.